

## НАДАННЯ ПОЗИЧОК ОРГАНАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ЄДИНОГО КАЗНАЧЕЙСЬКОГО РАХУНКУ

**Пантелєєв В.П., к.е.н., доцент, Клітенко І.Ю., аспірантка**

Харківський національний університет імені В.Н. Карабіна

Стаття присвячена особливостям процесу надання короткотермінових та безвідсоткових позичок органам місцевого самоврядування з єдиного казначейського рахунку. Проаналізовано стан надання позичок за рахунок коштів ЄКР місцевим бюджетам у 2007-2008 роках. Надані пропозиції щодо підвищення ефективності процесу розрахунку тимчасового касового розриву, контролю напрямів використання короткотермінових позичок місцевими бюджетами та погашення безвідсоткових позичок.

**Ключові слова:** короткотермінові позички, безвідсоткові позички, тимчасовий касовий розрив, єдиний казначейський рахунок, основний «котловий» рахунок.

**Вступ.** В умовах перехідної економіки та світової фінансової кризи перед органами місцевого самоврядування постає проблема тимчасової нестачі грошових коштів для погашення заборгованості по захищеним статтям та попередження появи кредиторської заборгованості. Для вирішення поставлених завдань фінансові органи мають змогу отримувати позички з єдиного казначейського рахунку.

**Аналіз існуючих досліджень та публікацій. Визначення невирішених завдань.** Проаналізував коло літературних джерел було встановлено, що механізм надання позичок за рахунок коштів Єдиного казначейського рахунку не було розглянуто жодним автором [1;2;3]. В попередніх дослідженнях не проводився аналіз та не систематизувався зміст процесу надання позичок місцевим бюджетам, який міститься у нормативних документах.

**Постановка мети дослідження.** Метою статті є дослідження та систематизація процесу надання органам місцевого самоврядування короткотермінових позичок на покриття тимчасових касових розривів та середньострокових безвідсоткових позичок за рахунок коштів ЄКР та визначення можливих шляхів вдосконалення механізму контролю за використанням та поверненням наданих позичок місцевим бюджетам на основі теоретичного та практичного аналізу.

Для досягнення поставленої мети визначено **наступні завдання:**

дослідити процес надання органами Державного казначейства України короткотермінових позичок на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів та середньострокових безвідсоткових позичок;

проаналізувати стан надання позичок у 2007-2009 роках та основні причини відмов в наданні короткотермінових позичок;

вивчити проблемні аспекти та визначити шляхи вдосконалення механізму надання та повернення короткотермінових та безвідсоткових позичок.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно Ст. 73. Бюджетного кодексу України та ст. 70 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування мають право отримувати позички на покриття тимчасових касових розривів [4;5]. Так, кожного року в Законі України «Про Державний бюджет на відповідний рік» прописується стаття щодо забезпечення покриття тимчасових касових розривів органами Державного казначейства України за рахунок коштів ЄКР. Ст. 51 ЗУ «Про Державний бюджет України на 2009 рік» встановлено, що обсяги тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням видатків загального фонду в першу чергу на оплату праці працівників бюджетних установ та нарахування на заробітну плату, придбання продуктів харчування та медикаментів, оплату комунальних послуг та енергоносіїв в обов'язковому порядку покриваються державним казначейством в межах планового бюджетного періоду.

Разом з тим, в ст. 51 ЗУ «Про Державний бюджет України на 2009 рік» зазначається, що Міністерство фінансів України за результатами виконання місцевих бюджетів надає відповідним місцевим органами виконавчої влади та органам місцевого самоврядування безвідсоткові

позички на термін до 12 календарних місяців на умовах повернення за рахунок коштів ЄКР на суми невиконання розрахункових обсягів доходів місцевих бюджетів на 2009р., що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів[6].

На виконання Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік Державним казначейством України розробляється Порядок покриття органами ДКУ тимчасових касових розривів місцевих бюджетів із детальним зазначенням механізму надання та напрямки використання короткотермінових позичок місцевими бюджетами, який затверджують наказом ДКУ та реєструють у Міністерстві юстиції України. А Кабінет Міністрів України розробляє Порядок надання місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування безвідсоткових позичок та їх погашення, який затверджують постановою КМУ.

Так, наказ ДКУ від 30.12.2008р. №568 «Про затвердження Порядку покриття у 2009 році Державним казначейством України тимчасових касових розривів місцевих бюджетів» (далі – Порядок №568) регламентує порядок надання у 2009 році короткотермінових позичок за рахунок коштів ЄКР органам місцевого самоврядування [7].

Короткотермінові позички органами Державного казначейства надаються в обов'язковому порядку за таких умов: наявності **тимчасового касового розриву** (Тимчасовий касовий розрив – недостатня платоспроможність місцевого бюджету на конкретну дату погасити за рахунок наявних та очікуваних грошових активів (у т.ч. залишків бюджетних коштів) загального фонду місцевого бюджету, за винятком субвенцій з інших бюджетів, додаткових дощадцій та трансфертів іншим бюджетам (далі – міжбюджетні трансферти цільового характеру) та коштів резервного фонду, бюджетні фінансові зобов'язання за напрямами видатків, затверджених Порядком №568.)

**Обсяг тимчасового касового розриву розраховується** як різниця між сумою залишку бюджетних коштів на рахунках місцевого бюджету та розпорядників коштів цього бюджету (за винятком міжбюджетних трансфертів цільового характеру та коштів резервного фонду) на дату складання листа-заяви про отримання короткотермінової позички і обсягу усіх очікуваних надходжень (за винятком міжбюджетних трансфертів цільового характеру) до загального фонду місцевого бюджету в період з дати складання листа-заяви про отримання короткотермінової позички до дати надання цієї позички та залишками непогашених бюджетних фінансових зобов'язань розпорядників коштів місцевого бюджету за напрямами видатків, які зареєстровані в органах Держказначейства України на дату складання листа-заяви про отримання короткотермінової позички.

Також позички надаються за таких умов:

1. Відсутності простроченої кредиторської заборгованості місцевого бюджету за позичками отриманими у фінансових установах;
2. Відсутності заборгованості місцевого бюджету за коштами, належними до перерахування до державного бюджету згідно з додатком 6 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік»;
3. Відсутності у місцевого бюджету на депозитних (вкладних) рахунках в установах комерційних банків коштів загального фонду, за винятком коштів загального фонду, розміщених на депозитних (вкладних) рахунках у банках, в яких уведено мораторій на задоволення вимог кредиторів та щодо яких проводиться претензійна та позовна робота стосовно повернення депозитів бюджетних коштів;
4. Погашення протягом 60 днів короткотермінової позички з дня ліквідації тимчасового касового розриву за рахунок не менш ніж 80% від усіх надходжень загального фонду місцевого бюджету, а також з можливістю пролонгації короткотермінової позички місцевого бюджету. Але кінцевим терміном погашення короткотермінової позички є 1 грудня відповідного року.

На виконання вищезазначеного Порядку № 568 з урахуванням платоспроможності, оцінки ризиків її втрати та обсягів коштів місцевих бюджетів, які акумулюються на ЄКР, не пізніше 25 числа кожного місяця, ДКУ готує та затверджує позичковий ліміт, та доводить його до Головного управління Державного казначейства України (далі - ГУДКУ). **Позичковий ліміт** – максимальна сума, у межах якої головне управління Державного казначейства України може запозичувати кошти ЄКР для надання короткотермінових позичок.

Органи Державного казначейства України з урахуванням позичкового ліміту та на підставі письмового звернення відповідної ради до органу Держказначейства із наданням повного пакету документів укладає договір із відповідною місцевою радою.

Для отримання короткотермінової позички позичальник надає ГУДКУ лист-заяву на отримання позички та розрахунок тимчасового касового розриву. Для аналізу платоспроможності заявника органи Державного казначейства України можуть вимагати від заявника додаткову інформацію.

За результатами перевірки документів, наданих позичальником, органи ДКУ оформлюють лист-акцепт та направляють його позичальникові, і водночас зараховують суму позички на рахунки позичальника. Або готують та направляють позичальникові лист-відмову з обґрунтуванням причин відмови в наданні короткотермінової позички.

Стан надання короткотермінових позичок у 2007-2008 роках та у січні-серпні 2009р. по Харківській області наведено в таблиці 1.

Проаналізував таблицю, можна сказати, що кількість бюджетів, які отримали позички у 2008 році зменшилась на 405 бюджетів, що є позитивною тенденцією, але у грошовому вираженні місцеві бюджети отримали у 2008р. на 33601,4 тис. грн. більше ніж у 2007 році. Найбільший обсяг отриманих позичок у 2007р. та у 2008р. склав у червні (120394,8 тис. грн. та 135394,9 тис. грн. відповідно), що було пов'язано з виплатою заробітної плати вчителям та початком сезону відпусток.

Таблиця 1

Стан надання короткотермінових позичок 2007-2008 роках та у січні-серпні 2009р по Харківській області\*

	2007 рік				2008 рік				2009 рік			
	Кількість отриманих позичок МБ	Питома вага отриманих МБ позичок, %	Надано короткотермінових позичок, тис. грн.	Питома вага наданих короткотермінових позичок, %	Кількість отриманих позичок МБ	Питома вага отриманих МБ позичок, %	Надано короткотермінових позичок, тис. грн.	Питома вага наданих короткотермінових позичок, %	Кількість отриманих позичок МБ	Питома вага отриманих МБ позичок, %	Надано короткотермінових позичок, тис. грн.	Питома вага наданих короткотермінових позичок, %
Січень			0	-	19	1,44	14 251,7	2,46	3	2,17	39232,8	3,90
Лютий	151	8,7	59 919,2	10,9	86	6,5	53 122,1	9,17	129	8,48	132163,7	13,14
Березень	207	12,0	55 007,3	10,1	147	11,11	60 557,5	10,45	210	13,81	138034,2	13,72
Квітень	211	12,2	57 283,8	10,5	168	12,7	65 052,9	11,23	218	14,33	143720,1	14,29
Травень	207	12,0	63 047,0	11,6	171	12,93	65 766,4	11,35	215	14,14	140418,0	13,96
Червень	273	15,8	120 94,8	22,1	192	14,51	135394,9	23,36	244	16,04	214205,8	21,30
Липень	246	14,2	67 651,1	12,4	226	17,08	67 783,8	11,7	252	16,57	109888,5	10,92
Серпень	83	0,6	35 807,5	6,6	39	0,51	33 921,0	5,85	220	14,46	88 225,8	8,77
Вересень	137	7,9	33 429,3	6,1	99	7,48	28 225,3	4,87				
Жовтень	96	5,6	38 993,5	7,1	63	4,76	38 274,2	6,6				
Листопад	17	1,0	14 376,4	2,6	13	0,98	17 161,5	2,96				
Разом за 11 місяців	1728	100,0	545909,9	100,0	1323	100,0	579511,3	100,0	1520	100,0	1 005 888,9	173,58

\*Систематизовано авторами за [8]

При аналізі кількості отриманих позичок у 2009 році в порівнянні до 2007-2008 років ми бачимо значний стрибок у 2009 році. Так, за 8 місяців 2009 місцевим бюджетами було отримано 1520 позичку, що складає 114,97 відсотки від кількості отриманих позичок у 2008 році, на суму 1005888,9 тис. грн., яка в порівнянні до попередніх років збільшилась в 2 рази. Насамперед це пов'язано із фінансовою нестабільністю економіки та нестачею грошових ресурсів у бюджетній сфері.

Постановою КМУ від 25.02.2009р. №157 із змінами затверджено Порядок надання у 2009 році місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування безвідсоткових позичок та їх погашення (далі – Порядок №157) [9].

Згідно умов Порядку №157 місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть отримувати позички за умови невиконання прогностичних показників надходження доходів МБ, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Для цього Головні фінансові управління (далі - ГФУ) **щомісяця** поводять аналіз прогностичних показників доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та надсилають **до 7 числа** кожного місяця Міністерству фінансів України відповідні розрахунки із копією рішення органів місцевого самоврядування щодо необхідності отримання позички, аналітичною довідкою про причини невиконання дохідної частини відповідних бюджетів та заходи, що вживаються місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування для мобілізації доходів бюджету.

Далі ГФУ подають **до 16 числа** кожного місяця МФУ заяву на отримання безвідсоткових позичок у розрізі місцевих бюджетів (на суми, попередньо узгоджені з МФУ за результатами звірення розрахунків) разом з копією рішення органів місцевого самоврядування щодо необхідності отримання позички та вищезазначеними аналітичним довідками.

Протягом 5 робочих днів МФУ приймає рішення та надає протягом 2 робочих днів до Державного казначейства України. В свою чергу, ДКУ протягом 2 робочих днів доводить доручення щодо надання безвідсоткової позички до ГУДКУ.

Головне управління укладає договір із відповідним місцевим бюджетом та перераховує суму позички на рахунки місцевого бюджету протягом 2 робочих днів після укладання договору.

Кошти безвідсоткової позички витрачаються на такі напрями використання та за такою першочерговістю:

1. Погашення заборгованості із коштів, що передаються до державного бюджету згідно Додатку 6 до ЗУ «Про Державний бюджет України на 2009р.»;
2. Погашення заборгованості із короткотермінових позичок, отриманих за рахунок коштів ЄКР;
3. На інші захищені видатки.

Погашення безвідсоткових позичок відбувається за таких умов:

1. Щомісяця ГУДКУ проводить аналіз фактичного виконання прогностичних показників надходжень доходів МБ, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та **у разі виконання чи перевиконання планових показників** протягом місяця, наступного за звітним періодом, відбувається погашення залишку непогашеної позики із застосування відсоткового нормативу до їх повного погашення;

2. **У разі зменшення суми недовиконання прогностичних показників, погашають надлишок раніше отриманої позички** протягом місяця, наступного за звітним періодом, відбувається погашення залишку непогашеної позики із застосування відсоткового нормативу до їх повного погашення.

Слід зауважити, що процес надання позичок органам місцевого самоврядування за рахунок коштів ЄКР має декілька недоліків.

**На етапі використання.** Так, органами Державного казначейства кошти перераховуються на основний «котловий» рахунок відповідної ради, на якому, окрім зазначених коштів, в регламентованому режимі щоденно акумулюються надходження відповідного бюджету. У зв'язку з чим, органам Державного казначейства важко проконтролювати напрями використання коштів отриманої позички місцевим бюджетом при проведенні фінансування відповідного місцевого бюджету.

**На етапі складання розрахунку.** Для аналізу платоспроможності заявника органи Державного казначейства України можуть вимагати від заявника додаткову інформацію. Так, найбільш неврегульованим питанням при розрахунку тимчасового касового розриву залишається розрахунок обсягу очікуваних надходжень до загального фонду місцевого бюджету у розрізі днів. Загалом місцеві бюджети намагаються знизити ці показники, таким чином збільшити розмір тимчасового касового розриву. Процес прогнозування показників доходів у розрізі

днів із боку фінансових органів зводиться до процесу ділення розпису доходів на відповідний місяць на 30 календарних днів. Зазначене процес прогнозування ми вважаємо не ефективним, та можна вважати таким, що не відображає цілісну картину надходжень до загального фонду відповідного бюджету, оскільки надходження до загального фонду відповідного бюджету мають циклічний характер. Так, особливий стрибок можна спостерігати в період виплати авансів та заробітної плати, надходжень від податку на додану вартість та плати за землю та ін.

Основні причини відмов у наданні короткотермінових позичок за рахунок коштів ЄКР у Харківській області наведені в таблиці 2.

Так, найбільша питома вага відмов у 2008 році надавались з причини відсутності тимчасового касового розриву на вказану дату. Найбільшу кількість відмов за I-III кв. 2009р. було надано з причини заниження позичальником обсягу очікуваних надходжень до загального фонду відповідного бюджету. Разом з тим, ми можемо спостерігати значне зниження кількості відмов (майже в 2,2 рази) у 2009 році в порівнянні із 2008 роком, що на нашу думку є позитивною тенденцією.

Таблиця 2

Основні причини відмов у наданні короткотермінових позичок за рахунок коштів ЄКР у 2008 – I-III кв. 2009 рр. у Харківській області\*

	Основні причини відмов в наданні короткотермінових позичок	Кількість наданих відмов	
		2008р.	2009р.
	Перевищення граничного обсягу, обумовленого договором	1	1
	Зниження обсягу очікуваних надходжень до загального фонду відповідного бюджету	-	3
	Відсутність тимчасового касового розриву на вказану дату	11	-
	Неналежне оформлення пакету документів (відсутність реквізитів договору)	1	-
	Ризик непогашення до 01 грудня поточного року короткотермінової позички у зв'язку із низьким погашенням раніше отриманих позичок	-	2
	<b>Всього</b>	<b>13</b>	<b>6</b>

\*Систематизовано авторами за [8]

**На етапі погашення безвідсоткових позичок.** Відповідно до Порядку №157 погашення відбувається завдяки застосування відсоткового нормативу погашення. На практиці неможливо встановити такий відсотковий норматив відрахувань, який би забезпечив погашення залишку непогашеної безвідсоткової позички протягом місяця, оскільки погашення безвідсоткової позички відбувається після регламентованого погашення короткотермінових позичок та залежить від щоденних надходжень відповідного місцевого бюджету.

З метою вирішення проблемних питань, пов'язаних із наданням короткотермінових позичок місцевим бюджетам, вважаємо доцільним:

відкривати органам місцевого самоврядування окремі рахунки за балансовим 3142\* із встановленням єдиного символу звітності, який повинен відповідати коду класифікації доходів бюджету, для зарахування короткотермінових та безвідсоткових позичок, отриманих за рахунок коштів ЄКР;

розробити чітку методику прогнозування обсягів надходжень до загального фонду місцевого бюджету, яка б враховувала нерівномірність надходжень з основних джерел формування доходів місцевих бюджетів протягом місяця у розрізі днів;

Погашення безвідсоткових позичок проводити за наступною схемою: за результатами аналізу звітних даних щодо виконання місцевого бюджету за доходами ГУДКУ складає графік погашення, в якому залишок непогашеної безвідсоткової позички зазначається рівними частками в розрізі робочих днів місяця, що настає за звітним періодом, в якому встановлено виконан-

ня або перевиконання прогнозних показників доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Погашення безвідсоткової позички здійснюється щоденно на підставі меморіальних ордерів.

**Висновки.** За результатами проведеного дослідження авторами було систематизовано та розкрито процес надання Державним казначейством України позичок органам місцевого самоврядування за рахунок коштів ЄКР, запропоновані шляхи вирішення проблем, які існують на сьогодні при наданні позичок органами Державного казначейства України.

#### Література:

1. Галушка Є.О. Казначейська справа: навч. посіб./ Є.О. Галушка, О.В. Охрімівський, Й.С. Хижняк, Д.П. Ротар – Чернівці: Книги – ХХІ, 2008. – 464с.
2. Петрашко П.Г. Казначейська справа: у 2-х т./ П.Г. Петрашко. (під редакцією), О.О. Чечуліна, В.Т. Александров [та ін]. – К.: НВП “АВТ”, 2004. – 288 с. (Інтегрований посібник).
3. Юрій С.І. Казначейська система: підручник/ С.І. Юрій, В.І. Стоян, В.Й. Мац. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 590с.
4. Бюджетний кодекс України. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2008. – 104с.
5. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні».
6. Закон України від 26.12.2008 № 835-VI «Про Державний бюджет України на 2009 рік».
7. Наказ Державного казначейства України від 30.12.2008 № 568 із змінами «Про затвердження Порядку покриття у 2009 році Державним казначейством України тимчасових касових розривів місцевих бюджетів».
8. Статистичні дані Головного управління Державного казначейства України у Харківській області.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 157 «Про затвердження Порядку надання у 2009 році місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування безвідсоткових позичок та їх погашення».

#### Аннотация

### ВЫДАЧА КРЕДИТОВ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ЕДИНОГО КАЗНАЧЕЙСКОГО СЧЕТА

Пантетеєв В.П., к.э.н., доцент, Клитенко И.Ю., аспирантка  
Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина

Стаття посвящена особливостям процесса предоставления краткосрочных и безпроцентных кредитов органам местного самоуправления с единого казначейского счета. Проанализировано состояние предоставления кредитов за счет средств ЕКС местным бюджетам в 2007-2009 гг.. Приведены предложения повышения эффективности процесса расчета временного кассового разрыва, контроля направлений использования краткосрочных кредитов местными бюджетами и погашения беспроцентных кредитов.

**Ключевые слова:** краткосрочные кредиты, беспроцентные кредиты, временный кассовый разрыв, единый казначейский счет, основной «котловой» счет.

#### Summary

### THE CREDIT DISTRIBUTION FROM THE TREASURY'S COMMON ACCOUNT TO THE LOCAL GOVERNMENT

Panteleev V.P., Ph.D., docent, Klitenko Irene, post-graduate student  
V.N. Karazin Kharkiv National University

The article deals with the particular qualities of the short-term credit and interest-free credit processes to the local governments from The Treasury's Common Account. The condition of the crediting due to funds of The Treasury's Common Account to the local governments in 2007-2009 are analyzed. The propositions of increasing the accounting process of the temporary cash gap, controlling the using

directions of the short-term credits of the local budgets and the repayment of interest-free credits are provided.

**Key words:** short-term credits, interest-free credits, the temporary cash gap, The Treasury's Common Account, the main "pot" count.